

# MEMBANGUN KOTA INKLUSIF

Sebuah Antologi

Sejarah mencatat bahwa 3000 tahun SM, di lembah Sungai Indus, peradaban Bangsa Dravida berdiri dengan kokoh, karena ditopang oleh struktur kota Mohenjo-Daro dan Harappa yang sehat, indah, dan kuat. Mohenjo-Daro dan Harappa mungkin saja mewakili desain kota pra sejarah, yang secara umum meyakini bahwa pembangunan sebuah peradaban dapat dimulai dari tata kota yang memperhatikan aspek-aspek tertentu dari eksistensi manusia. Celakanya, ketika rentetan permasalahan hidup manusia bertambah, yang dimulai pasca revolusi industri, persoalan yang berkaitan dengan kota pun semakin kompleks. Higienitas, sanitasi, irigasi, drainase, dan aneka problem infrastruktur, secara kasat mata mulai menjejali kota-kota modern.

Rupanya persoalan perkotaan, khususnya ketika masuk dalam ruang modernitas (dan postmodern), tidak sekadar berkenaan dengan masalah infrastruktur yang bertautan dengan higienitas, sanitasi, irigasi, drainase, melainkan juga berkelindan di wilayah yang jauh lebih luas semacam gender dan ideologi. Tak cuma itu, perhatian manusia pada disabilitas, relasi-mobilitas sosial, pluralisme, kearifan lokal, dan bahkan pada ruang siber, menyebabkan desain kota mengalami transformasi. Kunci dari transformasi ini adalah adanya karakter inklusif dari kota yang humanis. Dalam kerangka itulah pembangunan dan pengembangan sebuah kota selanjutnya menampilkan inklusivitas wajah para penghuninya.

Buku ini, merupakan upaya konseptual sekaligus praktis, untuk menampilkan wajah kota yang mampu bertransformasi dalam aneka persoalan manusia masa kini. Para Penulis dalam buku ini, merangkai inklusivitas kota melalui latar belakang keahlian mereka masing-masing, yang sejatinya bersatu tujuan, yaitu menemukan humanisme dalam inklusivitas kota itu sendiri. Bila kedamaian, toleransi, kesetaraan, dan cinta pada kemanusiaan menjadi bagian utama dari kehidupan, maka buku ini sangat pantas untuk dibaca dan disebarluaskan positive vibes-nya!

  
**RajaGrafindo Persada**  
PT RAJAGRAFINDO PERSADA  
Jl. Raya Leuwirangung No. 112  
Kel. Leuwirangung, Kec. Tapos, Kota Depok 16956  
Telp 021-84311162  
Email: rajapers@rajagrafindo.co.id  
www.rajagrafindo.co.id



Pusat Studi Urban  
**LPPM**  
**Unika**  
SOEGLIAPRANATA  
Tahapannya pada etika dan moralitas

**RAJAWALI PERS**  
DIVISI BUKU PERGURUAN TINGGI



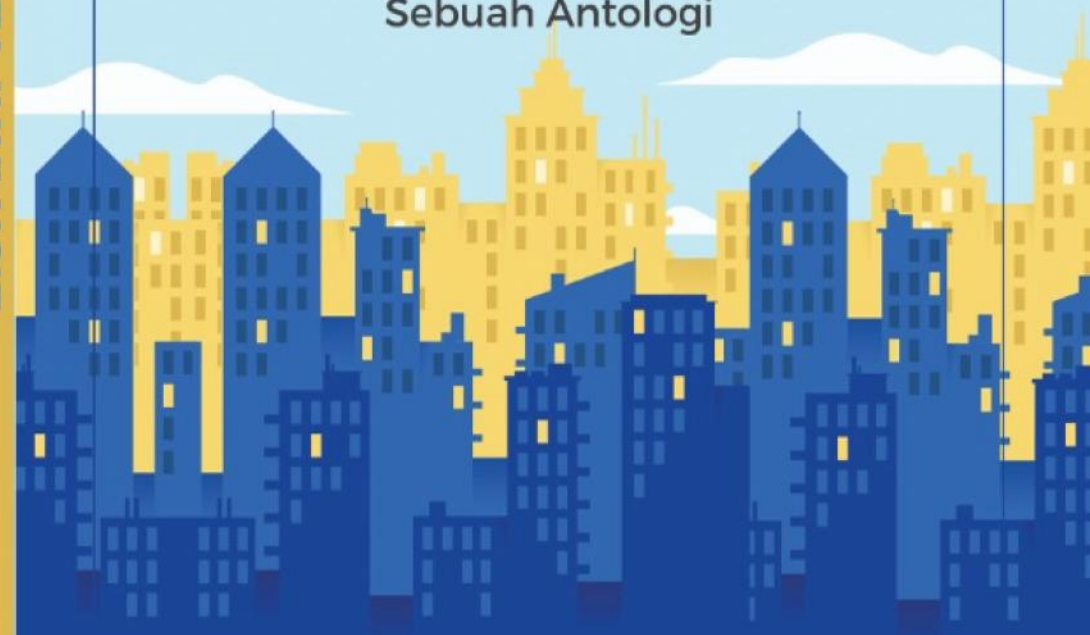
MEMBANGUN KOTA INKLUSIF  
Sebuah Antologi

Dr. Yustina Trihoni Nalesti Dewi, S.H., M.Hum.  
Dr. Antonius M. Laot Kian, S.S., M.Hum.



# MEMBANGUN KOTA INKLUSIF

Sebuah Antologi



**Dr. Yustina Trihoni Nalesti Dewi, S.H., M.Hum.**  
**Dr. Antonius M. Laot Kian, S.S., M.Hum.**



Pusat Studi Urban  
**LPPM**  
**Unika**  
SOEGLIAPRANATA  
Tahapannya pada etika dan moralitas

MEMBANGUN  
**KOTA  
INKLUSIF**  
Sebuah Antologi

Editor:

Dr. Yustina Trihoni Nalesti Dewi, S.H., M.Hum.  
Dr. Antonius M. Laot Kian, S.S., M.Hum.



RAJAWALI PERS  
Divisi Buku Perguruan Tinggi  
**PT RajaGrafindo Persada**  
D E P O K

*Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)*

Yustina Trihoni Nalesti Dewi

Membangun Kota Inklusif Sebuah Antologi/ Yustina Trihoni Nalesti Dewi

—Ed. 1—Cet. 1.—Depok: Rajawali Pers, 2021.

xvi, 284 hlm. 23 cm

Bibliografi: Ada disetiap bab

ISBN 978-623-231-745-1

Hak cipta 2021, pada Penulis

Dilarang mengutip sebagian atau seluruh isi buku ini dengan cara apa pun,  
termasuk dengan cara penggunaan mesin fotokopi, tanpa izin sah dari penerbit

**2021.2966RAJ**

**Dr. Yustina Trihoni Nalesti Dewi, S.H., M.Hum**

**Dr. Antonius M. Laot Kian, S.S., M.Hum**

**MEMBANGUN KOTA INKLUSIF SEBUAH ANTOLOGI**

Cetakan ke-1, Maret 2021

Hak penerbitan pada PT RajaGrafindo Persada, Depok

Copy Editor : Indi Vidyafi Kausart Bena

Setter : Jamal

Desain Cover : Tim Kreatif RGP

Dicetak di Rajawali Printing

**PT RAJAGRAFINDO PERSADA**

Anggota IKAPI

*Kantor Pusat:*

Jl. Raya Leuwininggung, No.112, Kel. Leuwininggung, Kec. Tapos, Kota Depok 16956

Telepon : (021) 84311162

E-mail : [rajapers@rajagrafindo.co.id](mailto:rajapers@rajagrafindo.co.id) [http:// www.rajagrafindo.co.id](http://www.rajagrafindo.co.id)

*Perwakilan:*

**Jakarta**-16956 Jl. Raya Leuwininggung No. 112, Kel. Leuwininggung, Kec. Tapos, Depok, Telp. (021) 84311162. **Bandung**-40243, Jl. H. Kurdi Timur No. 8 Komplek Kurdi, Telp. 022-5206202. **Yogyakarta**-Perum. Pondok Soragan Indah Blok A1, Jl. Soragan, Ngestiharjo, Kasihan, Bantul, Telp. 0274-625093. **Surabaya**-60118, Jl. Rungkut Harapan Blok A No. 09, Telp. 031-8700819. **Palembang**-30137, Jl. Macan Kumbang III No. 10/4459 RT 78 Kel. Demang Lebar Daun, Telp. 0711-445062. **Pekanbaru**-28294, Perum De' Diandra Land Blok C 1 No. 1, Jl. Kartama Marpoyan Dama, Telp. 0761-65807. **Medan**-20144, Jl. Eka Rasmi Gg. Eka Rossa No. 3A Blok A Komplek Johor Residence Kec. Medan Johor, Telp. 061-7871546. **Makassar**-90221, Jl. Sultan Alauddin Komp. Bumi Permata Hijau Bumi 14 Blok A14 No. 3, Telp. 0411-861618. **Banjarmasin**-70114, Jl. Bali No. 31 Rt 05, Telp. 0511-3352060. **Bali**, Jl. Imam Bonjol Gg 100/V No. 2, Denpasar Telp. (0361) 8607995. **Bandar Lampung**-35115, Perum. Bilabong Jaya Block B8 No. 3 Susunan Baru, Langkapura, Hp. 081299047094.

## DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR INDONESIA PEACE NETWORK	v
KATA PENGANTAR INISIATOR INDONESIA PEACE NETWORK	vii
KATA PENGANTAR REKTOR UNIVERSITAS KATOLIK SOEGIJAPRANATA	xi
DAFTAR ISI	xiii
1. <i>FEARLESS CITIES</i> : TATA RUANG KOTA BERPERSPEKTIF GENDER (WIYATININGSIH)	1
2. PENANAMAN NILAI-NILAI PANCASILA DALAM RANGKA MEMBANGUN KOTA INKLUSIF DAN TOLERAN DI INDONESIA (MARIETTA SUSILAWATI)	21
3. NEGERI DALAM REKONSILIASI PASCAKONFLIK DI KOTA AMBON (YUSTINA TRIHONI NALESTI DEWI)	35



4.	KOTA INKLUSIF: PEMENUHAN KEBUTUHAN MANUSIA MELALUI DESAIN RUANG PUBLIK INKLUSIF (FELIA SRINAGA & JULIA DEWI)	57
5.	PARADIGMA KOTA INKLUSIF DAN TOLERAN DALAM PERSPEKTIF EKO-FEMINISME (CARITAS WORO MURDIATI & BERNADUS WIBOWO SULIANTORO)	75
6.	EFEK <i>URBAN SOUNDSCAPE</i> PADA RESEPTOR (PATRICIA P. NOVIANDRI)	91
7.	KONSTRUKSI IDENTITAS ORANG AMBON (TONNY D. PARIELA)	111
8.	MEREKA YANG CINTA MAKIN CINTA, YANG BENCI KIAN BENCI: MEDIA SOSIAL DAN KONSTRUKSI KEBENCIAN MASYARAKAT KOTA (ANDREAS RYAN SANJAYA)	129
9.	METODE <i>ROLE-PLAYING</i> UNTUK KESADARAN KOTA INKLUSIF (STEFANI NATALIA SABATINI & CHRISTIAN NINDYAPUTRA OCTARINO)	151
10.	KEARIFAN LOKAL MASYARAKAT KEPULAUAN MALUKU DALAM KEINDONESIAAN YANG BERBHINNEKA TUNGGAL IKA (AHOLIAB WATLOLY)	169
11.	UPAYA INKLUSIF KOTA DALAM MERAWAT BENDA BUDAYA (YUSTINA TRIHONI NALESTI DEWI & JONATHAN KWIK)	195



12. MEMBANGUN KEBERAGAMAN INKLUSIF MELALUI PENINGKATAN KETERAMPILAN KOMUNIKASI LINTAS BUDAYA YANG EFEKTIF DALAM KELAS MULTIKULTURAL (ARIDA SUSYETINA)	217
13. TRANSFORMASI SANIRI NEGERI DI KOTA AMBON MEWUJUDKAN REPRESENTASI PARTISIPATORIS-DELIBERATIF (ANDREAS PANDIANGAN)	239







Fakultas Hukum dan Komunikasi Unika  
Soegijapranata Semarang  
Email: trihoni@unika.ac.id, horatiogom@gmail.com

**Yustina Trihoni Nalesti Dewi**  
**Jonathan Kwik**

## UPAYA INKLUSIF KOTA DALAM MERAWAT BENDA BUDAYA

### A. Pendahuluan

Media berkali-kali memberitakan penghancuran benda budaya padahal benda budaya tersebut sudah memiliki sejarah beratus bahkan beribu tahun dan telah berjalan beriringan bersama kehidupan manusia. Sebut saja penghancuran Masjid Agung Al Nuri, yang menjadi ikon kota Mosul Irak selama hampir 840 tahun. Pemerintah Irak dan ISIS saling tuding atas kehancuran masjid yang gambarnya ada di uang 10.000 Dinar Irak itu. Masjid dengan menara miring yang dijuluki *al-Hadba* atau si ‘bungkuk’ itu kini rata dengan tanah,<sup>1</sup> senasib dengan situs kebudayaan lainnya, seperti masjid, gereja, situs budaya antik, hingga perpustakaan yang menjadi target ISIS.<sup>2</sup> Dan sayangnya, begitu mudah kita menemukan contoh-contoh lain dari kerusakan benda budaya akibat konflik. Selain sebagai dampak ikutan (*collateral damage*), kerusakan benda budaya bisa karena kesengajaan, pihak-pihak berkonflik ingin

---

<sup>1</sup>Helga Turku, 2018, *The Destruction of Cultural Property as a Weapon of War: ISIS in Syria and Iraq*, (Washington: Palgrave Macmillan), p. 59.

<sup>2</sup>Cody Corliss, 2017, Prosecuting Members Of Isis For The Destruction Of Cultural Property, *Florida State University Law Review*, Vol. 45:1, p. 184–186.



menghilangkan memori budaya dan sejarah asal-usul musuhnya. Contoh penghancuran kota di Warsawa pada akhir Perang Dunia II dan perusakan secara besar-besaran beberapa kota dan lebih dari dua ribu monumen bersejarah dalam konflik di negara bekas Yugoslavia, merupakan bukti tindakan kesengajaan yang tidak semata-mata ditujukan untuk merusak benda budaya, tetapi juga ditujukan untuk menghancurkan kebanggaan komunitas setempat.<sup>3</sup>

Sejarah telah membuktikan berbagai langkah telah diambil sejak zaman dulu untuk memberikan perlindungan bagi benda budaya pada saat konflik. Pada zaman Yunani kuno, tempat-tempat suci, seperti Olympus, Delphi, Delos, dan Dodone tidak boleh diserang.<sup>4</sup> Prinsip kesatriaan juga mewajibkan pihak bertikai untuk memberikan perlindungan pada gereja dan biara.<sup>5</sup> Namun demikian, ketentuan-ketentuan tersebut umumnya didasarkan pada suatu budaya dan keyakinan (ajaran agama) tertentu. Pihak-pihak bertikai akan mematuhi karena mereka menganut dan meyakini budaya atau menyembah Tuhan atau dewa yang sama. Ketika konflik terjadi antara pihak-pihak yang mempunyai budaya dan keyakinan (ajaran agama) yang berbeda maka ketentuan-ketentuan tersebut sering kali diabaikan seperti yang terjadi pada Perang Salib dan perang-perang agama lainnya.<sup>6</sup>

Tidak luput juga Indonesia, dalam konflik yang terjadi di dalam negeri, ada beberapa kisah hancurnya benda budaya, baik karena kesengajaan maupun karena efek dari konflik itu sendiri. Penghancuran benda budaya yang meluas ini tidak mendapat perhatian media di Indonesia dan tidak dianggap sebagai kehilangan yang serius dari kemanusiaan kita. Bukan karena benda budaya yang dihancurkan tidak signifikan, tetapi karena kurangnya kepekaan umum tentang pentingnya menjaga budaya selama masa konflik. Kurang sensitifnya pemberitaan terhadap kerusakan benda budaya ini juga senada dengan kurang sensitifnya sistem perlindungan nasional dan lokal terhadap

---

<sup>3</sup>*Ibid*, p. 208.

<sup>4</sup>François Bugnion, 2004, "The Origins and Development of the Legal Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict: 50th Anniversary of the 1954 Hague Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict", <https://www.icrc.org/en/doc/resources/documents/article/other/65shtj.htm> (diakses 30 Juni 2020).

<sup>5</sup>*Ibid*.

<sup>6</sup>*Ibid*.





warisan sejarah tersebut termasuk salah satunya sistem hukum nasional yang mengaturnya.

Tidak sedikit, aksi perusakan ini dilatarbelakangi oleh kebencian dan niat untuk menghapus budaya dan tradisi musuh. Penghancuran yang meluas terhadap benda-benda budaya ini sesungguhnya lebih merupakan serangan terhadap identitas kelompok. Bahkan, perusakan benda budaya tersebut pada dasarnya adalah perusakan warisan kebudayaan seluruh umat manusia.<sup>7</sup> Hal ini harus menjadi teguran dan pengingat yang kuat bahwa perlindungan benda dan simbol budaya harus diutamakan, termasuk salah satunya dengan membuat aturan tentang pencegahan, penghentian, maupun penghukuman bagi setiap pelaku perusakan. Alasan moral yang mendasari terbentuknya aturan-aturan pelindungan benda budaya karena kerusakan tersebut tidak hanya mengakibatkan kerugian hilangnya jejak dan peninggalan budaya atau sejarah umat manusia, tetapi lebih jauh juga dapat memicu emosi kelompok masyarakat yang benda budayanya dirusak untuk terlibat dalam rangkaian tindakan kekerasan yang tiada henti.

Selain akibat perang, benda budaya juga perlu mendapat perlindungan dari dampak buruk lain yang terjadi, baik karena tindakan manusia maupun karena alam. Sebuah kota harus dapat mengantisipasi setiap kemungkinan kerusakan benda budaya dalam sebuah mekanisme pengurangan risiko bencana (*disaster risk reduction*) untuk meningkatkan kapasitas pemangku kepentingan yang terlibat, serta bertujuan memberdayakan masyarakat setempat melalui rencana pengelolaan yang lebih baik. Untuk tujuan tersebut, diperlukan integrasi pengurangan risiko bencana yang lebih efektif ke dalam kebijakan pembangunan kota berkelanjutan, serta dalam perencanaan dan pemrograman di semua tingkat pemangku kepentingan. Disamping itu diperlukan juga pengembangan dan penguatan institusi, mekanisme dan kapasitas di semua tingkat masyarakat, yang dapat berkontribusi secara sistematis untuk membangun ketahanan terhadap bahaya.

Sejalan dengan Sendai Framework, maka ada 4 prioritas yang menjadi penekanan dalam penyusunan strategi pengurangan risiko bencana, yaitu (1) pemahaman risiko bencana, (2) penguatan tata

---

<sup>7</sup>Wawancara dengan Aholiab Watloly, Profesor Filsafat Universitas Pattimura, Kota Ambon, 20 Agustus 2020.



kelola risiko bencana di tingkat nasional dan Pemerintah Kota, (3) investasi publik dan swasta dalam pengurangan risiko bencana melalui tindakan struktural dan non-struktural untuk meningkatkan ketahanan ekonomi, sosial, kesehatan, lingkungan dan budaya, dan (4) peningkatan kesiapan menghadapi bencana untuk mendapatkan respons yang efektif dan ‘Pembangunan Kembali yang Lebih Baik’ dalam pemulihan, rehabilitasi dan rekonstruksi kebutuhan memperkuat kesiapan menghadapi bencana untuk merespons, mengambil tindakan antisipasi kejadian, dan memastikan kapasitas respons dan pemulihan yang efektif di semua level.

Tulisan ini bertujuan untuk meningkatkan kesadaran akan pentingnya perlindungan benda dan simbol budaya, sebagai salah satu cara untuk mempromosikan pembangunan kota yang berkelanjutan. Pelindungan ini perlu melibatkan semua individu masyarakat, dan didukung oleh semua level pejabat pemerintahan.

## **B. Suatu Upaya yang Inklusif**

Pelindungan terhadap cagar budaya adalah upaya yang menyeluruh dan yang memerlukan kerja sama dan koordinasi antara semua lapisan masyarakat. Pihak pemerintah, pemilik atau penjaga cagar budaya, aparat pemerintah dan penegak hukum, serta masyarakat secara meluas harus dilibatkan untuk memaksimalkan efektivitas pelindungannya. Tidak realistis jika pemerintah dijadikan satu-satunya pihak yang bertanggung jawab atas keselamatan cagar budaya, karena jika suatu ancaman muncul terhadap suatu benda budaya, respons cepat menjadi prioritas utama. Dalam situasi demikian, pihak pertama yang mampu turun tangan adalah pemilik atau penjaga cagar budaya dan masyarakat di tempat.<sup>8</sup>

Sebaliknya, aktor-aktor di lapangan harus mendapatkan dukungan dari pemerintah yang memadai agar dapat melaksanakan perannya dengan baik. Dalam konvensi tentang Perlindungan Warisan Budaya dan Alam Dunia UNESCO, disarankan bahwa negara mengambil

---

<sup>8</sup>Minna Pesu, 2010, “The Finnish National Inventory: Peacetime Preparation for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict”, dalam Simon Lambert & Cynthia Rockwell (Ed.), *Protecting Cultural Heritage in Times of Conflict: Contributions from the Participants of the International Course on First Aid to Cultural Heritage in Times of Conflict*, Roma: ICCROM.



tindakan yang efektif dan proaktif untuk menyokong pelestarian cagar budaya di wilayahnya. Tindakan yang dimaksud UNESCO, antara lain meliputi kebijakan umum, tindakan administratif, teknis dan hukum, serta aktivitas akademis dan riset.<sup>9</sup>

Apa pun upaya yang diambil pemerintah, kebijakan yang ditetapkan harus konkret dan sensitif terhadap masalah-masalah yang mungkin muncul di lapangan. Nilai yang harus selalu menjadi acuan utama adalah pengamanan benda budaya dari ancaman (*safeguarding*). Dalam proses penyusunan kebijakan, pemerintah perlu mendukung pula pemberdayaan semua aktor yang mungkin terlibat, termasuk warga masyarakat. Secara garis besar, tindakan pemerintah dapat digolongkan menjadi dua jenis: upaya preventif dan reaktif.

Benda dan simbol budaya merupakan milik masyarakat setempat, sehingga yang memaknai dan menginternalisasi nilainya juga masyarakat itu sendiri, maka secara mutlak keterlibatan masyarakat dalam upaya konservasi yang meliputi semua kegiatan pemeliharaan sedemikian rupa sehingga mempertahankan nilai kulturalnya menjadi utama.<sup>10</sup> Sejak Piagam Konservasi Warisan Budaya ditandatangani tahun 2003, maka keterlibatan masyarakat dalam konservasi dan pengelolaan warisan budaya dianggap penting.<sup>11</sup> Peran Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah menjadi daya dukung upaya konservasi. Kebijakan blunder Orde Baru yang memberangus eksistensi desa adat dan mendegradasi pemaknaan nilai benda dan simbol budaya<sup>12</sup> harus dipulihkan.<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup>UNESCO, 1972, *Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage*, diadopsi di Paris, 16 November 1972, Pasal 5.

<sup>10</sup>Birgit Bräuchler, *The Cultural Dimension of Peace: Decentralization and Reconciliation in Indonesia*, (New York: Palgrave Macmillan, 2015), p. 101.

<sup>11</sup>Sullivan Sharon, 2003, "Local Involvement and Traditional Practises in the World Heritage System, working paper on "Linking Universal and Local Values, Managing a Sustainable Future for World Heritage"", Konferensi diselenggarakan oleh The Netherlands National Commission for UNESCO, 22-24 Mei 2003.

<sup>12</sup>Siti Nuraini, 2010, "Hubungan Kekuasaan Elit Pemerintahan Desa", *Jurnal Kybernan*, Vol. 1:1.

<sup>13</sup>Sakinah Nadir, 2013, "Otonomi Daerah Dan Desentralisasi Desa: Menuju Pemberdayaan Masyarakat Desa", *Jurnal Politik Profetik*, Vol. 1:1.



## C. Bentuk Persiapan Preventif

Upaya preventif dimaksudkan sebagai segala bentuk tindakan yang bertujuan untuk mengurangi atau meminimalisir risiko terhadap benda budaya jika suatu hari terjadi konflik (atau bencana). Dengan kata lain, upaya ini sifatnya antisipatif (berjaga-jaga), dan dapat meliputi berbagai jenis hal. Menurut UNESCO, sekadar menetapkan definisi benda budaya dan menginventarisasi semua benda budaya yang ada sudah termasuk langkah awal yang sangat efektif.<sup>14</sup> Dengan adanya inventarisasi, akan menjadi makin mudah untuk memetakan bangunan atau benda mana yang perlu diprioritaskan jika terjadi suatu konflik.<sup>15</sup>

Sosialisasi dan pelatihan adalah tindakan preventif lain yang dapat diterapkan untuk menumbuhkan kesadaran di aparat dan warga masyarakat. Pentingnya diseminasi dan penyebarluasan ke masyarakat telah berulang kali ditekankan dalam panduan UNESCO dan perjanjian-perjanjian internasional lain terkait dengan perlindungan cagar budaya. Dalam Protokol Kedua Konvensi Den Haag misalnya, disebutkan bahwa penghargaan dan penghormatan terhadap benda budaya seyogyanya diperkuat, khususnya dengan program-program edukasi dan informasi.<sup>16</sup> Selain itu, juga dianjurkan bahwa pemerintah mengangkat suatu pihak atau badan yang berwenang untuk melindungi cagar budaya.<sup>17</sup>

Secara khusus, sosialisasi kepada aparat keamanan, penegak hukum dan tentara adalah kunci, karena aktor-aktor ini memiliki peran besar jika suatu hari konflik melanda.<sup>18</sup> Saat damai, aparat pemerintah dapat dilibatkan dalam menjaga keamanan dan ketertiban di dalam dan sekitar benda budaya, dan dapat diperbantukan saat terjadinya pelbagai keadaan darurat, seperti banjir dan kebakaran, misalnya dengan menyelamatkan

---

<sup>14</sup>UNESCO, 1972, *op. cit.*, Pasal 4.

<sup>15</sup>Pesu, 2010, *op. cit.*

<sup>16</sup>UNESCO, 1999, *Protokol Kedua Konvensi Den Haag 14 Mei 1954 untuk Perlindungan Benda Budaya Pada Saat Konflik Bersenjata*, diadopsi di Den Haag, 26 Maret 1999, Pasal 30(1).

<sup>17</sup>UNESCO, 1954, *Konvensi Tentang Perlindungan Benda Budaya Pada Waktu Sengketa Bersenjata*, diadopsi di Den Haag, 14 Mei 1954, Pasal 5.

<sup>18</sup>UNESCO, 1954, *op. cit.*, Pasal 7 dan 25; UNESCO, 1999, *op. cit.*, Pasal 30 ayat (3).



benda budaya atau mengevakuasi benda budaya bergerak. Namun, aparat menjadi salah satu aktor yang terpenting saat pecahnya konflik.<sup>19</sup> Jika terjadi kerusuhan, polisi dan tentara akan diterjunkan untuk meleraikan pihak yang berkonflik atau bahkan sering kali harus berhadapan dan berkonfrontasi langsung dengan perusuh. Dalam situasi demikian, kesadaran pasukan akan kerancuan benda budaya di lokasi tersebut menjadi sangat krusial.

Saat diterjunkan ke lokasi yang rawan, aparat harus dengan sadar menghindari tindakan yang dapat mengancam keselamatan benda budaya di sekitarnya. Sebagai contoh, pasukan anti huru-hara sebaiknya harus menghindari penggunaan alat yang dapat mengakibatkan dampak ikutan yang luas, seperti kanon air, jika terdapat gedung tua di sekitar lokasi yang mungkin dapat mengalami kerusakan karena tekanan air yang tinggi. Jika konflik sudah bereskalasi sedemikian rupa hingga militer harus terjun, faktor kehati-hatian menjadi sangat penting. Tentara harus menghindari penggunaan senjata ledak dan senjata perusak lain di dekat benda budaya (seperti granat), apalagi secara sengaja mengarahkan serangan terhadap benda budaya.<sup>20</sup>

Kendati pada saat ini mungkin tidak terbayangkan bagi warga kota-kota di Indonesia suatu hari dapat menjadi medan konflik, hal ini tidak boleh mengakibatkan pemerintah dan masyarakat lalai. Kesadaran harus ditumbuhkan tentang risiko konflik. Hingga saat ini, sebagian besar upaya pemerintah cenderung mengarah ke pelestarian di masa damai dan penanggulangan risiko bencana.<sup>21</sup> Padahal, persiapan terhadap bahaya konflik dapat dengan mudah dikombinasikan dengan persiapan terhadap bencana alam.<sup>22</sup>

Upaya preventif seyogyanya menjadi prioritas pemerintah, karena dengan persiapan dan rencana darurat yang matang, dampak

---

<sup>19</sup>Ismaïla Diatta, 2010, "Proposal for a training course for military personnel on cultural heritage awareness", dalam Simon Lambert & Cynthia Rockwell (Ed.), *Protecting Cultural Heritage in Times of Conflict: Contributions from the Participants of the International Course on First Aid to Cultural Heritage in Times of Conflict*, Roma: ICCROM.

<sup>20</sup>UNESCO, 1954, *op. cit.*, Pasal 4; UNESCO, 1999, *op. cit.*, Pasal 6.

<sup>21</sup>Sebagai contoh, lihat: Dispenad, 25 September 2015, "Dandim Kudus Ajak Masyarakat Lestarian Cagar Budaya", <https://tniad.mil.id/2015/09/dandim-kudus-ajak-masyarakat-lestarian-cagar-budaya>, diakses 7 Mei 2019.

<sup>22</sup>Pesu, 2010, *op. cit.*



konflik yang suatu hari mungkin timbul dapat diminimalisir. Faktor terpenting yang perlu digarisbawahi adalah bahwa kebijakan preventif harus mulai dipersiapkan sekarang, sebelum adanya suatu ancaman yang nyata. Situasi damai justru harus dipandang sebagai suasana yang kondusif untuk mengantisipasi masalah di masa depan. Hal yang terjadi di banyak negara adalah diambilnya langkah-langkah awal, seperti mengakui pentingnya benda budaya dan inventarisasi, tetapi tidak adanya tindak lanjut yang konkret. Ketika konflik kemudian tiba, pemerintah dan aparat tidak mampu merespons dengan baik.<sup>23</sup>

Minna Pesu mengemukakan, “benda budaya harus dilindungi, tetapi hal tersebut akan gagal kecuali jika persiapan dan pengaturan perlindungan sudah diterapkan di saat damai.”<sup>24</sup> Hal ini pun menjadi alasan mengapa banyak negara maju di dunia termasuk Finlandia (salah satu negara teraman di dunia) tidak lengah dalam menginventarisasi benda-benda budayanya dan mempersiapkan rencana pengamanan cagar budaya jika terjadi konflik. Sebagai negara berkembang, kita pun perlu mengembangkan mentalitas proaktif yang serupa terkait cagar budaya kita.

## D. Bentuk Tindakan Reaktif

Upaya reaktif merupakan tindakan yang diambil sebagai tanggapan atas terjadinya ancaman atau kerusakan terhadap benda budaya. Berbeda dengan tindakan preventif, upaya reaktif adalah penanggulangan terhadap ancaman yang nyata atau kerusakan yang sudah menimpa benda budaya. Dalam situasi yang ideal, tindakan reaktif tidak perlu dilakukan. Upaya pelestarian dan perlindungan akan berhenti sebatas tindakan ‘bersiap-siap’ saja. Namun, jika konflik (atau bencana) memang datang, itulah saatnya untuk memetik hikmah dari segala persiapan yang sudah dilakukan.

*Safeguarding* dapat dilakukan melalui beberapa cara. Jika benda budayanya bergerak, salah satu solusi yang biasanya diterapkan adalah

---

<sup>23</sup>Emma Cunliffe, Paul Fox & Peter Stone, 2019, “The challenges of protecting cultural heritage in armed conflict”, <https://www.heritageinwar.com/single-post/2019/02/07/The-challenges-of-protecting-cultural-heritage-in-armed-conflict?fbclid=IwAR0AoM7BTkjb%2E%80%A6>, diakses 7 Mei 2019.

<sup>24</sup>Pesu, 2010, *op. cit.* (terjemahan penulis).





evakuasi benda budaya tersebut ke lokasi yang lebih aman.<sup>25</sup> Di sisi lain, risiko terhadap cagar budaya yang tidak bergerak relatif lebih besar karena tidak dapat dipindahkan dari lokasi konflik. Oleh karena itu, kota-kota perlu memperhatikan secara khusus tata ruangnya yang terdiri dari bangunan-bangunan bersejarah yang berdekatan satu sama lain.

Untuk benda tidak bergerak, direkomendasikan bahwa pemerintah mengutamakan pelindungan *in situ* (di tempat). Aparat yang berwenang harus meminimalisir dampak konflik pada benda budaya, terutama akibat kelompok atau massa yang berpotensi merusak atau menghancurkan bangunan tersebut.<sup>26</sup> Agar aparat dapat diterjunkan ke lokasi dengan cepat, pemerintah perlu mempertimbangkan segi logistiknya. Rencana darurat harus disediakan, disosialisasikan, dan siap diterapkan untuk mengantisipasi pecahnya konflik yang mendadak. Selain itu, juga perlu disiapkan rute yang lancar dan bebas halangan bagi polisi, militer, petugas khusus, dan pemadam kebakaran, agar dapat memasuki kawasan dengan cepat.

Serangan, pencurian, penjarahan, dan penghancuran harus dihindari dan jika aparat menjumpai tindakan-tindakan demikian, aparat harus secara aktif melarang dan menghentikannya.<sup>27</sup> Adanya ‘musuh’ di dalam atau sekitar suatu benda budaya, tidak boleh membenarkan serangan yang disengaja terhadap benda tersebut, kecuali jika kondisi memang sangat mendesak dan tidak ada pilihan lain pada saat tersebut.<sup>28</sup> Sebaliknya, dianjurkan bahwa aparat pun jangan menggunakan benda budaya untuk beraktivitas, karena ini bisa menjadikan benda tersebut sasaran serangan lawan.<sup>29</sup> Cunliffe *et al.* dan Diatta menegaskan bahwa norma-norma ini perlu disosialisasikan terlebih dahulu kepada polisi dan tentara, agar aparat yang turun ke lapangan menyadari kerentanan benda-benda budaya di lokasi.<sup>30</sup>

---

<sup>25</sup>Linus Kasai Kingi, “Loss and recovery: The fate of the Ekpu figures and the Oron Museum during the Nigerian civil war”, dalam Simon Lambert & Cynthia Rockwell (Ed.), *Protecting Cultural Heritage in Times of Conflict: Contributions from the participants of the International course on First Aid to Cultural Heritage in Times of Conflict*, (Roma: ICCROM, 2010).

<sup>26</sup>UNESCO 1999, *op. cit.*, Pasal 5.

<sup>27</sup>UNESCO 1972, *op. cit.*, Pasal 58.

<sup>28</sup>UNESCO 1954, *op. cit.*, Pasal 6-7.

<sup>29</sup>UNESCO 1999, *op. cit.*, Pasal 8.

<sup>30</sup>Cunliffe *et al.*, *op. cit.*; Diatta, *op. cit.*



Tidak kalah penting, upaya reaktif juga meliputi kriminalisasi tindakan-tindakan yang mengancam benda-benda budaya. Dianjurkan bahwa tiap negara mempersiapkan ketentuan pidana bagi siapa pun yang menyerang, menghancurkan, mencuri, atau menjarah benda budaya di wilayahnya.<sup>31</sup> Kriminalisasi ini tidak hanya berfungsi sebagai efek jera, tetapi juga memunculkan legitimasi dan penghormatan di mata masyarakat akan pentingnya benda budaya tersebut. Dalam kondisi tertentu, serangan terhadap benda budaya dapat digolongkan sebagai kejahatan yang lebih ekstrem (kejahatan terhadap kemanusiaan atau genosida) jika dilakukan dengan meluas atau sebagai bagian dari serangan sistematis terhadap identitas atau kelompok tertentu (Statuta Roma 2002, Pasal 6-7).<sup>32</sup>

## **E. Kerangka Hukum Pelindungan Cagar Budaya di Indonesia**

Di Indonesia, cagar budaya dilindungi melalui beberapa peraturan dan perundangan, terutama Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011 tentang Cagar Budaya (“UU Cagar Budaya”).<sup>33</sup> Pengaturan pelestarian cagar budaya yang tercantum dalam undang-undang ini cukup luas, dan mencakup banyak tindakan preventif dan reaktif yang telah dibahas di atas. Terkait pelindungan cagar budaya dari bahaya konflik, UU Cagar Budaya merupakan luaran yang terpenting untuk dikaji dalam tulisan ini. Adapun undang-undang ini mengandung unsur-unsur preventif maupun reaktif sebagai berikut:

---

<sup>31</sup>UNESCO 1999, *op. cit.*, Pasal 15.

<sup>32</sup>Rome Statute of the International Criminal Court, 1998, 2187 UNTS 90, diadopsi 17 Juli 1998, mulai berlaku 1 Juli 2002 [“Statuta Roma”], Pasal 6-7.

<sup>33</sup>Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya, 24 November 2010, Lembaran Negara 130, Tambahan Lembaran Negara 5168 [“UU Cagar Budaya”].

<sup>34</sup>Bandingkan: UNESCO 1972, *op. cit.*, Pasal 1.

<sup>35</sup>Yudha Manggala Putra, 9 Mei 2017, “Kota Lama Diusulkan Jadi Cagar Budaya Nasional”, <https://nasional.republika.co.id/berita/nasional/daerah/17/05/09/opou4v284-kota-lama-diusulkan-jadi-cagar-budaya-nasional>, diakses 7 Mei 2019.



**Tabel 11. 1** Tindakan Pelindungan Cagar Budaya dalam UU Cagar Budaya

Pasal	Penjelasan
1	<p><u>Definisi cagar budaya.</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Meliputi baik benda bergerak maupun tidak bergerak.</li> <li>• Pasal ini juga mengakui status “kawasan cagar budaya”, yaitu satuan ruang geografis yang memiliki dua situs budaya atau lebih yang letaknya berdekatan dan/atau memperlihatkan ciri tata ruang yang khas.<sup>34</sup> Hal ini penting karena dengan demikian, kota-kota yang di mata masyarakat sudah merupakan suatu kawasan dengan suasana dan nilai budaya yang unik dapat dilindungi sebagai satu kesatuan.<sup>35</sup></li> </ul>
39	<p><u>Penyebarluasan informasi tentang cagar budaya.</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Yang dimaksud penyebarluasan di sini adalah termasuk melalui media, penyuluhan, dan pementasan seni.</li> <li>• Ketentuan ini mengimplementasikan rekomendasi bahwa negara mengambil upaya untuk meningkatkan kesadaran akan cagar budaya.</li> <li>• Perlu ditambahkan bahwa penyebarluasan yang dimaksud dalam pasal lebih cenderung menitikberatkan nilai akademis dan sejarahnya. Penyebarluasan ini belum mencakup sosialisasi tentang pentingnya penghormatan terhadap benda budaya di saat konflik, dan diseminasi dan pelatihan kepada aparat polisi dan militer.</li> </ul>
53   62	<p><u>Pelestarian dan pelindungan cagar budaya.</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cagar budaya dapat dilindungi melalui pencegahan kerusakan dan pemindahan (Pasal 58), evakuasi (Pasal 59), dan pengamanan (Pasal 61-62).</li> <li>• Ketentuan-ketentuan ini mengimplementasikan sebagian dari aspek <i>safeguarding</i> cagar budaya (lihat dan bandingkan rekomendasi UNESCO<sup>36</sup>).</li> <li>• Pengamanan yang dimaksud di sini dapat dilakukan dalam keadaan darurat atau biasa (Pasal 58). Dalam penjelasan, dijabarkan bahwa yang dimaksud dengan keadaan darurat adalah situasi seperti kebakaran, banjir, gempa dan perang. Dengan kata lain, UU Cagar Budaya sudah menetapkan peluang bagi ketentuan pendukung yang dapat mengatur proses penyelamatan benda budaya dari konflik, secara lebih mendetail dan konkret.</li> </ul>
66   71	<p><u>Larangan-larangan.</u></p> <p>Pemerintah melarang hal-hal yang dapat membahayakan atau mengancam cagar budaya, seperti perusakan, pencurian, dan pemindahan.</p>
75 76	<p><u>Pemeliharaan.</u></p> <p>Secara khusus disebutkan bahwa cagar budaya harus dirawat “untuk mencegah dan menanggulangi kerusakan akibat pengaruh alam dan/atau perbuatan manusia”.</p>
77	<p><u>Pemugaran.</u></p> <p>Bentuk tindakan reaktif untuk memperbaiki kerusakan benda budaya melalui rekonstruksi, rehabilitasi, dan restorasi.</p>



Pasal	Penjelasan
95	<u>Tugas dan wewenang.</u> Disebutkan bahwa Pemda berwenang untuk menerapkan kebijakan untuk melindungi cagar budaya di wilayahnya, antara lain untuk menanggulangi keadaan darurat (termasuk konflik). Dengan ini, Pemerintah Daerah dan Pemerintah Kota memiliki dasar hukum untuk menetapkan kebijakan yang lebih konkret terkait perlindungan kota dari bahaya konflik.
101 108	<u>Ketentuan pidana.</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementasi represif dari larangan-larangan di atas. Pelaku tindakan-tindakan yang terlarang diancam dengan pidana penjara, denda, perampasan, dan restorasi.</li> <li>• Belum secara khusus mencakup kerusakan yang terjadi karena serangan yang disengaja saat terjadinya konflik, apalagi perusakan atau pencurian dilakukan secara sistematis, meluas, atau sebagai bagian dari serangan terhadap kelompok tertentu.</li> </ul>

Banyak Pemerintah Daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota juga telah mengundang Peraturan Daerah terkait cagar budaya.<sup>36</sup> Hal ini mengindikasikan bahwa isu perlindungan cagar budaya telah menjadi perhatian penting dalam sistem hukum dan pemerintahan di Indonesia, baik di pusat maupun daerah, selain didorong juga oleh fakta adanya kebutuhan untuk menjaga berbagai macam benda budaya yang telah menjadi bagian dari warisan sejarah dan identitas kebudayaan masyarakat Indonesia. Namun sayangnya, dalam ketentuan-ketentuan tersebut, tidak ada ketentuan spesifik yang mengatur perlindungan pada situasi konflik.

Sejarah Indonesia yang beberapa kali mengalami berbagai macam konflik sosial memberikan alasan yang cukup kuat untuk terus meningkatkan usaha perlindungan terhadap benda budaya dari dampak perusakan akibat tindakan-tindakan permusuhan para pihak yang berkonflik. Perdamaian yang telah dicapai saat ini menjadi momentum penting bagi Indonesia untuk mendorong peningkatan upaya perlindungan terhadap benda budaya di masa konflik. Hal ini merupakan tanggung jawab nasional untuk merawat dan melindungi warisan sejarah dan kebudayaan. Aturan perlindungan benda budaya juga harus mencakup penetapan sanksi pidana efektif terhadap orang yang melakukan atau memerintahkan untuk melakukan perusakan

<sup>36</sup>Lihat Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Cagar Budaya, Pasal 91 ayat (5); Peraturan Daerah Kota Ambon Nomor 10 Tahun 2013 Tentang Bangunan Gedung.



benda budaya, sehingga semua langkah-langkah yang diperlukan untuk menuntut dan mengenakan sanksi pidana atau sanksi disiplin terhadap setiap orang yang melakukan atau memerintahkan untuk melakukan perusakan harus ditetapkan.<sup>37</sup>

UU Cagar Budaya sebagai induk dari pengaturan tentang benda budaya yang menguatkan aspek partisipasi masyarakat, ideologi, akademis, ekologis, dan ekonomis, secara substansi maupun formal tidak mencakup lebih lanjut pengaturan perlindungan benda budaya pada tingkat yang lebih aplikatif untuk situasi konflik. Undang-Undang ini tidak menjelaskan lebih detail lagi tentang bagaimana aturan umum yang mengelaborasi pelaksanaan penyelamatan cagar budaya dalam situasi konflik yang pada hakikatnya mempunyai karakter unik dibanding kedaruratan yang lain seperti bencana alam. Dengan demikian terdapat kekosongan norma dalam UU Cagar Budaya terkait pengaturan lebih lanjut tentang aplikasi dari upaya perlindungan benda cagar budaya di masa konflik.<sup>38</sup> Situasi ini menjadi persoalan karena UU Cagar Budaya menjadi dasar dan acuan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan organik di bawahnya yang mengatur aplikasi perlindungan benda budaya termasuk dalam situasi konflik. Dampak yang bisa ditimbulkan dari situasi ini adalah jika terjadi konflik maka daerah-daerah di Indonesia tidak mempunyai kesiapan instrumen perlindungan benda budaya.

## **F. Kerangka Hukum Penanganan Konflik Sosial**

Indonesia telah menunjukkan komitmen yang kuat untuk berpartisipasi dalam upaya perlindungan benda budaya dengan telah meratifikasi Konvensi Perlindungan Benda Budaya di Masa Konflik Bersenjata 1954 dan Protokol I Tahun 1954 serta menandatangani Protokol II Tahun 1999.<sup>39</sup> Kepesertaan Indonesia bahkan telah dimulai tidak lama setelah dibentuknya Konvensi dan Protokol 1954 melalui Keputusan Presiden Nomor 234 Tahun 1966 pada tanggal 1 November 1966. Pemerintah Indonesia yang belum lama berdiri pasca Proklamasi Kemerdekaan

---

<sup>37</sup>Tim ICRC Delegasi Jakarta, 2016, “Naskah akademik untuk perancangan Undang-Undang tentang Perlindungan benda Budaya dalam Situasi Konflik di Indonesia”, tidak dipublikasikan.

<sup>38</sup>*Ibid.*

<sup>39</sup>UNESCO 1954, *op. cit.*



17 Agustus 1945 telah menyadari sejak awal bahwa benda budaya memiliki peran strategis dalam membentuk dan merawat jati diri bangsa. Keterlibatan Indonesia dalam Konvensi ini juga sebagai wujud eksistensi dan komitmen Indonesia di tingkat internasional untuk ikut terlibat dalam upaya bersama menjaga warisan sejarah dan kebudayaan dunia. Indonesia juga cukup berperan aktif di forum internasional dalam konferensi-konferensi.

Sistem hukum nasional Indonesia juga telah mengundang beberapa peraturan terkait perlindungan terhadap cagar budaya, tetapi tidak spesifik perlindungan pada situasi konflik bersenjata, seperti UU Cagar Budaya, Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1993 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya, dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1999 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Bahkan banyak Pemerintah Daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota mengundang Peraturan Daerah terkait cagar budaya. Hal ini mengindikasikan bahwa isu perlindungan cagar budaya telah menjadi perhatian penting dalam sistem hukum dan pemerintahan di Indonesia, baik di pusat maupun daerah selain didorong juga oleh fakta adanya kebutuhan untuk menjaga berbagai macam benda budaya yang telah menjadi bagian dari warisan sejarah dan identitas kebudayaan masyarakat Indonesia.

Namun sayangnya hingga kini, penerapan ketentuan-ketentuan hukum internasional yang sudah mempunyai sistem yang cukup mapan dalam perlindungan benda budaya belum diterapkan secara sesuai di Indonesia. Bahkan ada yang menyimpang dari ketentuan yang dimuat dalam perjanjian tersebut. Contoh kecil yang bisa disebutkan misalnya lambang perlindungan untuk benda budaya yang dilindungi secara umum tidak boleh disamakan dengan lambang benda budaya yang dilindungi secara khusus. Lambang benda budaya yang dilindungi dalam sistem perlindungan umum berbentuk perisai biru berjumlah satu, sedangkan dalam sistem perlindungan khusus berbentuk perisai biru berjumlah tiga.

Benda budaya dalam sistem perlindungan umum cukup didaftar dan diatur oleh hukum nasional, sedangkan benda budaya dalam sistem perlindungan khusus, pendaftaran dan pemberian statusnya melibatkan UNESCO. Dasar pembedaan status perlindungan ini akan berkaitan dengan syarat-syarat pengesahannya. Status benda budaya





di bawah perlindungan khusus dapat diberikan bagi sejumlah terbatas tempat penampungan untuk benda budaya bergerak pada waktu konflik bersenjata, sentra-sentra berisi monumen dan benda budaya tetap lainnya yang bernilai sangat penting, asalkan memenuhi syarat terletak di suatu tempat yang berjarak cukup dari sentra industri besar atau dari sasaran militer penting yang merupakan titik rawan, seperti contohnya, *aerodrome*, stasiun siaran, sarana pekerjaan pertahanan nasional, pelabuhan atau stasiun kereta api yang penting atau jalur utama komunikasi dan tidak digunakan untuk tujuan militer.

Disamping itu, dasar pembedaan juga berkaitan dengan izin untuk mengenyampingkan perlindungan artinya syarat-syarat yang diperlukan untuk diperbolehkan menyerang benda-benda tersebut. Sudah barang tentu, syarat mengenyampingkan perlindungan terhadap benda-benda yang mendapat status perlindungan khusus akan lebih sulit dibandingkan terhadap benda budaya pada sistem perlindungan umum. Di dunia ini, hanya sangat sedikit benda budaya dalam rezim perlindungan khusus ini, jumlahnya tidak sampai 20 situs termasuk Kota Vatikan dan Kota Maya Kuno Calakmul, Meksiko. Borobudur dan Prambanan yang menjadi kebanggaan bangsa Indonesia menggunakan tiga lambang perisai biru pada papan nama di halaman depannya, tetapi sayangnya kedua benda budaya tersebut belum ada dalam daftar UNESCO sebagai benda cagar budaya dalam sistem perlindungan khusus. Tentu saja hal ini merupakan contoh ketidaktepatan penggunaan lambang perlindungan yang sudah disepakati oleh masyarakat internasional, termasuk Indonesia.

Contoh di atas sebenarnya hanya merepresentasikan contoh kecil dan sederhana kurang sensitifnya bangsa ini memberikan perlindungan bagi benda cagar budaya. Sejarah Indonesia yang beberapa kali mengalami berbagai macam konflik sosial memberikan alasan yang cukup kuat untuk terus meningkatkan usaha perlindungan terhadap benda budaya dari dampak perusakan akibat tindakan-tindakan permusuhan para pihak yang berkonflik. Perdamaian yang telah dicapai saat ini menjadi momentum penting untuk mendorong peningkatan upaya perlindungan terhadap benda budaya di masa konflik. Hal ini tanggung jawab nasional dan internasional Indonesia untuk ikut merawat dan melindungi warisan sejarah dan kebudayaan dunia, serta kewajiban konstitusional untuk ikut aktif dalam melaksanakan ketertiban dunia.



Eksistensi berbagai macam benda budaya dan perkembangan sistem hukum nasional yang mengaturnya, serta situasi damai saat ini menjadi alasan utama bagi Indonesia untuk membentuk aturan hukum tentang perlindungan benda budaya yang spesifik dalam situasi dan dari dampak konflik. Aturan ini melengkapi peraturan hukum yang sudah ada. Akan tetapi, belum spesifik menunjuk pada perlindungan dalam situasi konflik yang bernilai sangat penting karena memperkuat sistem perlindungan dengan mengatur lebih lanjut tentang konsep pengamanan (*safeguarding*) dan penghormatan (*respect*), menetapkan langkah pencegahan baru dan melembagakan sistem peningkatan perlindungan. Pengaturan yang demikian juga memberikan kepastian hukum, memajukan mekanisme peningkatan kesadaran pejabat sipil dan militer, serta masyarakat umum dalam ikut berperan, sekaligus melindungi benda budaya, baik dalam situasi damai maupun di saat konflik, mempermudah sinkronisasi dengan peraturan dan regulasi lain terkait perawatan dan perlindungan di tingkat Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah.

Selain dari UU Cagar Budaya sendiri, perlindungan benda budaya dari dampak konflik juga dapat bersumber dari peraturan pemerintah tentang konflik sosial. Konflik sosial diatur melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial (“UU Konflik Sosial”) dan turunannya.<sup>40</sup> Perlu diteliti apakah kekurangan-kekurangan UU Cagar Budaya mungkin telah diisi melalui peraturan-peraturan ini.

Konflik sosial sendiri dalam undang-undang didefinisikan sebagai perseteruan dan/atau benturan fisik dengan kekerasan antara dua kelompok masyarakat atau lebih (Pasal 1 ayat 1). Yang menjadi perhatian utama dalam undang-undang ini adalah metode penanganan konflik,

---

<sup>40</sup>Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial, 10 Mei 2012, Lembaran Negara 116, Tambahan Lembaran Negara 5315. Turunannya adalah Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial, 2 Februari 2015, Lembaran Negara 25, Tambahan Lembaran Negara 5658; Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2017 tentang Pedoman Pelaksanaan Penanganan Konflik Sosial di Bidang Sosial, 28 November 2017, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 54; dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2015 tentang Pelaksanaan Koordinasi Penanganan Konflik Sosial, 31 Maret 2015, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 506.



yang meliputi pencegahan, penghentian, dan pemulihan (Pasal 1 ayat 2). Dengan kata lain, UU Konflik Sosial dan UU Cagar Budaya sebenarnya memiliki fungsi dan pendekatan yang sama (upaya preventif dan reaktif), hanya dengan objek yang berbeda.

Pelaksanaan UU Konflik Sosial dapat sekaligus memenuhi fungsi UU Cagar Budaya. Sebagai contoh, pencegahan konflik yang dilakukan secara efektif akan secara tidak langsung menghilangkan ancaman kerusakan bagi cagar budaya akibat konflik. Hal ini menggarisbawahi sinergi laten antara UU Konflik Sosial dan UU Cagar Budaya jika ketentuan-ketentuan terkoordinasikan dengan baik. Contoh lain, dalam Pasal 10 disebutkan bahwa Pemerintah dan Pemda harus membangun sistem peringatan dini dengan menyampaikan bahaya potensi konflik pada masyarakat. Akan sangat mudah untuk mengimbuhi mekanisme peringatan dini bagi cagar budaya, yang dapat mendukung upaya-upaya terkait cagar budaya (pengamanan, *safeguarding*). Namun, sinergi semacam ini belum dapat ditemukan dalam UU Konflik Sosial.

Kegagalan perumus untuk mempertimbangkan dimensi cagar budaya dalam penulisan UU Konflik Sosial dapat terlihat pula dalam penjabaran mekanisme rekonstruksi. Dalam Pasal 39, ditetapkan bahwa salah satu bentuk pemulihan pascakonflik adalah berupa rekonstruksi lokasi pelayanan publik, pendidikan, kesehatan, mata pencaharian, sarana dan prasarana umum, dan tempat ibadah; tanpa menyebut benda budaya.<sup>41</sup> Artinya, bahwa benda budaya yang mengalami kerusakan akibat konflik tidak dapat mengandalkan rekonstruksi pascakonflik yang dimaksud dalam pasal ini, kecuali jika benda budaya tersebut kebetulan dan sekaligus berfungsi sebagai tempat ibadah. Pasal ini sebenarnya dapat dengan sangat mudah dikaitkan dengan Pasal 77 UU Cagar Budaya tentang Pemugaran. Hingga tingkat Peraturan Pemerintah pun, sinergi ini belum muncul.

Kecenderungan yang sama muncul dalam Permensos Nomor 27 Tahun 2017 dan Permendagri Nomor 42 Tahun 2015. Konten Permensos lebih berfokus pada penjabaran kinerja pencegahan konflik sosial yang disebutkan dalam Bab III UU Konflik Sosial, dan strategi-strategi pemulihan pascakonflik berupa rekonsiliasi dan rehabilitasi sosial.

---

<sup>41</sup>Bandingkan juga Peraturan Pemerintah Konflik Sosial, Pasal 9 ayat 2 dan Pasal 30.



Sedangkan ketentuan-ketentuan dalam Pemendagri bersifat koordinatif dan mengatur kewenangan tingkat pusat, provinsi, dan daerah, serta fungsi tim terpadu penanganan konflik. Cagar budaya sama sekali tidak disinggung dalam kedua peraturan menteri ini.

Kendati perlindungan benda budaya dari bahaya konflik sebenarnya tidak dapat dipisahkan dari penanganan konflik sosial itu sendiri, dapat disimpulkan bahwa nilai-nilai yang telah dirintis oleh UU Cagar Budaya pada tahun 2011 belum terintegrasikan dalam UU Konflik Sosial Tahun 2012 dan turunan-turunannya. Hal ini amat disayangkan karena ketentuan-ketentuan yang terkandung dalam UU Cagar Budaya sendiri sebagian besar masih bersifat normatif dan membutuhkan peraturan pendukung agar tujuan utama undang-undang tersebut – perlindungan efektif benda budaya dari segala bentuk bahaya, termasuk ancaman yang berasal dari konflik – dapat diterapkan dengan baik.

## **G. Kesimpulan**

Posisi strategis letak geografis Indonesia, serta sejarah konflik sosial yang pernah terjadi memberikan potensi ancaman terhadap eksistensi benda budaya yang bernilai bagi kemanusiaan. Sistem perlindungan cagar budaya yang dibangun saat ini, baik secara norma, lembaga, maupun prosedurnya hanya diskenariokan atau diandaikan dalam situasi yang damai dan belum mempunyai perspektif tentang pelaksanaan perlindungan di masa konflik. Hal ini akan menjadi masalah besar jika konflik terjadi dan berdampak pada kerusakan benda budaya. Karena itu penting untuk membangun sistem perlindungan benda budaya dalam masa konflik yang dipersiapkan pada saat situasi damai.

Tersedianya aturan hukum tentang perlindungan benda budaya di saat konflik akan berkontribusi dalam membangun instrumen-instrumen aplikatif yang berfungsi mencegah dampak kerusakan, penghancuran, dan pemusnahan benda budaya dari tindakan para pihak yang berkonflik. Pada tahap yang paling awal melalui proses penyadaran para pemangku kepentingan dan masyarakat umum melalui pendidikan dan pelatihan, baik dari aspek muatan materi, pelembagaan, maupun jaringan.

Sinergitas perlindungan benda budaya antara sistem hukum daerah, hukum nasional dan internasional akan saling memperkuat



dan melengkapi sistem aplikasinya sehingga dapat mencapai efektivitas secara maksimal. Pengaturan yang memadai juga akan memperkuat kerja sama internasional dalam mendukung perlindungan benda budaya yang berada di bawah yurisdiksi sistem hukum Indonesia. Hal ini akan mempermudah bagaimana Indonesia ikut berperan aktif dalam melindungi warisan sejarah dan kebudayaan dunia berangkat dari komitmen untuk mengaplikasikannya secara efektif dan konkret di tingkat nasional. Sistem hukum nasional yang secara materi selaras dengan sistem hukum internasional juga akan memberikan kemudahan dalam konflik bersenjata bersifat internasional karena jangkauan pengaturan sudah sejak awal berkorelasi dan mudah terintegrasi dengan masyarakat internasional.

Namun sayangnya, ketentuan hukum dalam penanganan benda budaya kurang konkret. Tidak ada panduan yang dapat digunakan dalam melindungi benda budaya terutama dalam situasi konflik dan bahaya-bahaya lainnya. Termasuk di dalamnya sosialisasi pada polisi, militer, serta pihak yang terlibat langsung dalam penanganan benda budaya secara khusus, baik dalam pelatihan maupun persiapan menghadapi situasi darurat. Aturan tentang sinergi otoritas yang mempunyai kewenangan dalam perlindungan benda budaya pada situasi konflik dan penanganannya juga belum jelas.

Tersedianya aturan hukum tentang perlindungan benda budaya di saat konflik akan berkontribusi dalam membangun instrumen-instrumen aplikatif yang berfungsi mencegah dampak perusakan, penghancuran, dan pemusnahan benda budaya dari tindakan para pihak yang berkonflik. Pada tahap yang paling awal melalui proses penyadaran para pemangku kepentingan dan masyarakat umum melalui pendidikan dan pelatihan yang secara internasional telah memiliki praktik terbaik (*best practices*), baik dari aspek muatan materi, pelembagaan, maupun jaringan. Mekanisme pendidikan, pelatihan, dan sosialisasi menjamin bahwa sejak awal, di masa damai semua pihak pemangku kepentingan (*stakeholders*) telah mengetahui dan memahami hak, kewajiban, dan tanggung jawab mereka terhadap perlindungan benda budaya di saat konflik.



## Pustaka Acuan

- Bräuchler, Birgit. 2015. *The Cultural Dimension of Peace: Decentralization and Reconciliation in Indonesia*. New York: Palgrave Macmillan.
- Bugnion, François. 2004. "The Origins and Development of the Legal Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict: 50th Anniversary of the 1954 Hague Convention for the Protection of Cultural Property in The Event of Armed Conflict". Diakses dari <https://www.icrc.org/en/doc/resources/documents/article/other/65shtj.htm> (30 Juni 2020).
- Corliss, Cody. 2017. "Prosecuting Members of Isis for the Destruction of Cultural Property". *Florida State University Law Review*, Vol. 45:1, pp. 184–186.
- Cunliffe, Emma, Paul Fox, & Peter Stone. 2019. "The Challenges of Protecting Cultural Heritage in Armed Conflict". Diakses dari <https://www.heritageinwar.com/single-post/2019/02/07/The-challenges-of-protecting-cultural-heritage-in-armed-conflict?fbclid=IwAR0AoM7BTkjb%20%E2%80%A6> (7 Mei 2019).
- Diatta, Ismaïla. 2010. "Proposal for a Training Course for Military Personnel on Cultural Heritage Awareness". Dalam Simon Lambert & Cynthia Rockwell (Ed.), *Protecting Cultural Heritage in Times of Conflict: Contributions from the participants of the International course on First Aid to Cultural Heritage in Times of Conflict*. Roma: ICCROM.
- Dispenad. 25 September 2015. "Dandim Kudus Ajak Masyarakat Lestarikan Cagar Budaya". Diakses dari <https://tniad.mil.id/2015/09/dandim-kudus-ajak-masyarakat-lestarikan-cagar-budaya> (7 Mei 2019).
- Kingi, Linus Kasai. 2010. "Loss and Recovery: The Fate of the Ekpu figures and the Oron Museum during the Nigerian Civil War". Dalam Simon Lambert & Cynthia Rockwell (Ed.), *Protecting Cultural Heritage in Times of Conflict: Contributions from the participants of the International course on First Aid to Cultural Heritage in Times of Conflict*. Roma: ICCROM.
- Nadir, Sakinah. 2013. "Otonomi Daerah dan Desentralisasi Desa: Menuju Pemberdayaan Masyarakat Desa". *Jurnal Politik Profetik*, Vol. 1:1.





- Nuraini, Siti. 2010. "Hubungan Kekuasaan Elit Pemerintahan Desa". *Jurnal Kybernan*, Vol. 1:1.
- Pemerintah Indonesia. 2010. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya. Lembaran Negara 130, Tambahan Lembaran Negara 5168 ["UU Cagar Budaya"]. Jakarta.
- Pemerintah Indonesia. 2012. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial. Lembaran Negara 116, Tambahan Lembaran Negara 5315. Jakarta.
- Pemerintah Indonesia. 2013. Peraturan Daerah Kota Ambon Nomor 10 Tahun 2013 tentang Bangunan Gedung.
- Pemerintah Indonesia. 2015. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial. Lembaran Negara 25, Tambahan Lembaran Negara 5658. Jakarta.
- Pemerintah Indonesia. 2015. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2015 tentang Pelaksanaan Koordinasi Penanganan Konflik Sosial. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 506. Jakarta.
- Pemerintah Indonesia. 2017. Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2017 tentang Pedoman Pelaksanaan Penanganan Konflik Sosial di Bidang Sosial. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 54. Jakarta.
- Pemerintah Indonesia. 2018. Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 1 Tahun 2018 tentang Cagar Budaya.
- Pesu, Minna. 2010. "The Finnish National Inventory: Peacetime Preparation for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict". Dalam Simon Lambert & Cynthia Rockwell (Ed.), *Protecting Cultural Heritage in Times of Conflict: Contributions from the participants of the International course on First Aid to Cultural Heritage in Times of Conflict*. Roma: ICCROM.
- Putra, Yudha Manggala. 2017. "Kota Lama Diusulkan Jadi Cagar Budaya Nasional". Diakses dari <https://nasional.republika.co.id/berita/nasional/daerah/17/05/09/opou4v284-kota-lama-diusulkan-jadi-cagar-budaya-nasional> (7 Mei 2019).



- Rome Statute of the International Criminal Court. 1998. 2187 UNTS 90. Diadopsi 17 Juli 1998, mulai berlaku 1 Juli 2002, ["Statuta Roma"].
- Sharon, Sullivan. 2003. "Local Involvement and Traditional Practises in the World Heritage System, *Working Paper* on "Linking Universal and Local Values, Managing a Sustainable Future for World Heritage"". Konferensi diselenggarakan oleh The Netherlands National Commission for UNESCO, 22-24 Mei 2003.
- Tim ICRC Delegasi Jakarta. 2016. "Naskah Akademik untuk Perancangan Undang-Undang tentang Perlindungan Benda Budaya dalam Situasi Konflik di Indonesia". Tidak dipublikasikan.
- Turku, Helga. 2018. *The Destruction of Cultural Property as a Weapon of War: ISIS in Syria and Iraq*. Washington: Palgrave Macmillan.
- UNESCO. 1954. *Konvensi Tentang Perlindungan Benda Budaya Pada Waktu Sengketa Bersenjata*. Diadopsi di Den Haag, 14 Mei 1954.
- \_\_\_\_\_. 1972. *Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage*. Diadopsi di Paris, 16 November 1972.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Protokol Kedua Konvensi Den Haag 14 Mei 1954 untuk Perlindungan Benda Budaya Pada Saat Konflik Bersenjata*. Diadopsi di Den Haag, 26 Maret 1999.

